

PRIX DU PÉTROLE ET SÉCURITÉ DES APPROVISIONNEMENTS : UNE POLITIQUE D'ENSEMBLE POUR LE CANADA



L'honorable William G. Davis
Premier ministre de l'Ontario
août 1979

PRIX DU PÉTROLE ET

SÉCURITÉ DES APPROVISIONNEMENTS :

UNE POLITIQUE D'ENSEMBLE POUR LE CANADA



L'honorable William G. Davis
Premier ministre de l'Ontario
août 1979


1960
FEB
4

AVANT PROPOS

Les réalités nationales et internationales nous dictent de revoir complètement la politique énergétique du Canada. Au cours des prochaines semaines, le gouvernement du Canada étudiera les bases d'une nouvelle politique nationale de fixation du prix du pétrole et de sécurité des approvisionnements.

Au nom de la population de l'Ontario, je tiens à ce que le gouvernement de l'Ontario participe à l'élaboration d'une politique d'ensemble canadienne qui soit digne de la prochaine décennie. A cet effet, un comité de travail formé de hauts fonctionnaires du ministère du Trésor et de l'Economie, du ministère de l'Energie, du ministère de l'Industrie et du Tourisme et du Cabinet du premier ministre a été chargé d'étudier les effets des hausses éventuelles du prix du pétrole et de conseiller promptement le gouvernement sur les mesures appropriées à prendre en contrepartie. Ce document dresse un tableau des perspectives et des objectifs fondamentaux que le gouvernement de l'Ontario défendra lors des négociations cruciales qui s'annoncent.

Notre devoir est de représenter de notre mieux la province d'Ontario. Toutefois, nous ne pouvons y arriver que si nous considérons l'avenir du Canada dans son ensemble. J'espère que ce que nous avons à dire au sujet du prix du pétrole et de son exploitation, de la sécurité des approvisionnements énergétiques et des politiques économiques et fiscales, reflète la situation nationale et aidera toutes les parties concernées à trouver des solutions nationales communes.

Au seuil des années 80, il est vital que le Canada jette les bases d'un consensus viable sur l'énergie qui n'a pu être atteint au cours de la présente décennie. Il est également important de comprendre sans tarder que la fixation du prix du pétrole n'est pas simplement une affaire entre vendeurs et acheteurs et d'agir en conséquence. Le prix que nous paierons et la façon dont nous assurerons la sécurité de nos approvisionnements influenceront profondément la sécurité de notre économie, la vitalité de notre confédération et les aspirations sociales et économiques de tous les Canadiens.

Dans ce document nous présentons nos idées générales sur certains des éléments fondamentaux dont nous avons besoin pour nous forger un avenir fort et uni. J'espère qu'il sera largement étudié; il s'agit de notre contribution à ce débat national vital.

Le premier ministre de l'Ontario

William Davis

William G. Davis

TABLE DES MATIÈRES

1. LE PRIX DU GAZ ET DU PÉTROLE CANADIENS

La position de l'Ontario

De façon réaliste, nous devons considérer le pétrole brut comme une denrée, au même titre que les autres marchandises sur le marché. Étant une province consommatrice, l'Ontario serait injuste et téméraire s'il niait aux producteurs le droit d'obtenir un prix juste pour leur pétrole, et bien sûr un prix qui va en augmentant au fur et à mesure que les réserves deviennent plus chères à exploiter.

Nous reconnaissons que le prix a une influence sur la consommation et que la consommation de produits pétroliers devrait être ralentie. Néanmoins, le gouvernement fédéral et les provinces productrices, qui récupèrent près de soixante pour cent des revenus engendrés par les hausses de prix du pétrole, ne doivent pas perdre de vue que l'énergie est, dans une large mesure, un bien public dont le prix doit continuer à être fixé avec l'approbation du public.

Notre pays doit réglementer le prix intérieur du pétrole de façon à refléter les objectifs du Canada. L'autosuffisance du Canada en pétrole brut est maintenant une politique officielle du gouvernement fédéral et de l'Ontario. Si le pays doit supporter le prix de l'indépendance pétrolière, il est tout à fait normal que les consommateurs aient le droit de participer à l'établissement de prix indépendants pour le pétrole brut canadien.

L'Ontario a toujours exprimé sa réserve face à la hausse rapide du prix du pétrole national. L'accent a surtout été placé sur les effets néfastes qu'elle a sur l'emploi et l'inflation au Canada et sur les objectifs à long terme d'une expansion régionale équilibrée. Nous nous sommes également beaucoup inquiétés du fait que les revenus découlant des hausses de prix servaient très peu à augmenter les approvisionnements de pétrole canadiens. L'Ontario a toujours soutenu que c'est seulement en augmentant l'indépendance pétrolière du Canada que les Canadiens pourront se protéger contre la puissance politique et économique du cartel des pays de l'OPEP. C'est pourquoi l'Ontario a préconisé une politique nationale visant à atteindre l'autosuffisance canadienne en pétrole brut pour 1995.

Pour répondre à ces diverses réserves, l'Ontario a avancé un certain nombre de principes fondamentaux concernant le prix du pétrole brut au Canada. En particulier, l'Ontario a soutenu, et continue de croire que :

pour minimiser les effets économiques néfastes à court et à long terme :

- *le prix mondial ne devrait pas être considéré comme un objectif à atteindre pour le prix du pétrole brut canadien; et*
- *le prix canadien devrait être inférieur au prix moyen du pétrole des États-Unis à Chicago.*

pour maintenir l'objectif d'une croissance régionale équilibrée :

- *un prix national unique devrait être maintenu pour le pétrole, en tenant compte toutefois des frais de transport;*

pour encourager les nouveaux approvisionnements :

- *le prix du pétrole brut canadien devrait être lié au coût (par exemple un prix pondéré)*, les niveaux étant déterminés par le besoin d'exploiter de nouvelles réserves;*

pour encourager le remplacement du pétrole brut par le gaz naturel, qui est relativement abondant :

- *le prix du gaz naturel ne devrait pas être lié au prix du pétrole brut à un niveau d'indexation élevé.*

Ces politiques, qui ont été prônées depuis 1974, n'ont pas été entièrement adoptées au cours des négociations sur les prix entre le gouvernement fédéral et les provinces productrices. Le principe crucial de l'établissement par les Canadiens des prix du pétrole et du gaz canadiens a toutefois recueilli l'assentiment général jusqu'à présent. L'économie des provinces a donc été exemptée dans une large mesure du fardeau inutile et arbitraire qui lui aurait été imposé par les pays de l'OPEP. Néanmoins, le prix du pétrole et du gaz canadiens a considérablement augmenté. D'autre part, à l'échelle du pays, aucune mesure économique globale n'a encore été mise en place pour s'adapter aux changements de prix qui se sont déjà produits et à ce qui pourrait se produire à l'avenir.

---

*voir en annexe A la proposition ontarienne de prix pondéré.

Défi actuel

En 1974, le prix du pétrole canadien a grimpé de 71 pour cent. Depuis lors, le prix a augmenté régulièrement de $6,50 à $13,75 le baril. Ne serait-ce que depuis décembre 1978, le prix du pétrole brut importé au Canada a augmenté de plus de 50%, pour atteindre $25 le baril. La différence actuelle entre le prix du pétrole canadien et le prix moyen du pétrole des É.-U. à Chicago dépasse les $5 le baril. Selon les prévisions les plus raisonnables, cet écart pourrait être d'environ $7 l'année prochaine. Le président Carter a indiqué que les États-Unis atteindraient le prix mondial du pétrole en 1981.

La perspective d'une augmentation continue du prix du pétrole international exerçant des pressions sur le prix intérieur est pratiquement certaine. Même avec des prix inférieurs au prix à Chicago, le pays devra peut-être faire face à une situation où les consommateurs canadiens, pour payer le pétrole et le gaz, auraient à verser des sommes considérables qui iraient remplir les coffres des provinces productrices, des sociétés pétrolières et du gouvernement fédéral.

Lors de la récente conférence des principaux pays industrialisés à Tokyo, le gouvernement fédéral s'est engagé à amener le Canada aussi rapidement que possible au niveau du prix du pétrole brut mondial. Le "prix mondial" n'est cependant pas un prix réaliste pour les Canadiens. Notre situation énergéti

unique dans le monde industriel devrait nous permettre de choisir notre propre voie. Toutefois, l'Ontario ne peut ignorer la somme des facteurs qui poussent la hausse des prix s'il veut jouer un rôle intergouvernemental efficace dans la maximisation des intérêts actuels et à long terme de l'Ontario.

Position du gouvernement de l'Ontario :

1) politique de prix immédiate :

L'Ontario reconnaît les pressions extérieures qui s'exercent en faveur d'une hausse du prix du pétrole brut; en outre, l'Ontario est déterminé à jouer un rôle actif et positif dans la politique énergétique nationale. Néanmoins, en tenant compte de la capacité du Canada de choisir ses propres politiques, des dangers auxquels notre économie doit déjà faire face et des effets de l'augmentation des prix en vertu des dispositions actuelles concernant les prix, l'Ontario s'oppose à toute hausse immédiate des prix au-delà de l'accord actuel qui prévoit une augmentation de $1 le baril au mois de janvier 1980.

2) Politique globale d'adaptation :

Si le prix du pétrole canadien augmente de façon importante à n'importe quel moment, il doit y avoir un changement fondamental dans la répartition des revenus et les politiques énergétiques et économiques pour :

- *atteindre l'autosuffisance nationale en pétrole;*
- *éviter une récession inutile;*
- *ne pas imposer de fardeau inutile au consommateur; et*
- *améliorer l'adaptation de l'industrie.*

Effets de la hausse des prix sans nouveau leadership

À l'heure actuelle, l'accord sur le prix du pétrole entre le gouvernement fédéral et les provinces productrices prévoit une augmentation de $1 le baril le 1er janvier 1980. Il est possible que ce ne soit pas la seule augmentation au cours des 12 prochains mois. Le déficit important du programme d'indemnisation des importateurs de pétrole du gouvernement fédéral et les engagements pris lors du récent sommet de Tokyo indiquent que le gouvernement fédéral pense sérieusement à appliquer une augmentation qui pourrait être bien supérieure à l'accord actuel.

Sans l'adoption de nouvelles politiques de réinvestissement comme celles présentées ultérieurement dans ce document, la hausse des prix du pétrole et du gaz canadiens entraînera un déclin important du pouvoir de dépenser réel dans tout le pays. La croissance économique réelle au Canada pourrait être réduite de 0,3% à 1,4% selon l'augmentation prévue du prix du pétrole de $2 à $7 le baril. Cette perte de production se produira au moment même où l'économie des États-Unis, le principal marché d'exportation du Canada, entre dans une phase de récession amplifiée par les récentes hausses du prix du pétrole international. De plus, les effets régionaux au Canada ne sont pas du

tout équilibrés. L'économie des régions productrices de pétrole et de gaz continueront de progresser tandis que celle des provinces consommatrices pourraient ralentir considérablement.

Le tableau 1 illustre les effets sur la croissance réelle des revenus de l'Ontario et l'inflation associée à une augmentation annuelle de la facture totale de pétrole et de gaz de $620 millions, $1,55 milliard et $2,17 milliards respectivement. Ces montants représentent le coût additionnel que l'Ontario devrait payer en cas de hausse du prix du pétrole de $2, $5 et $7. Cet argent est drainé hors de l'économie ontarienne et représente un fardeau net pour les consommateurs ontariens et une réduction de leur pouvoir de dépenser réel. Le tableau 2 illustre l'influence directe de ces hausses sur les frais de chauffage et d'exploitation d'une automobile d'une famille moyenne. Ce fardeau est particulièrement lourd pour ceux qui ont des revenus faibles ou ceux qui vivent dans les régions rurales et qui n'ont pas la possibilité dans l'immédiat de changer leur mode de transport. Le résultat net serait une réduction de la croissance de l'emploi dans la province, ce qui limiterait considérablement l'importance et le succès des efforts qui ont été entrepris récemment pour accélérer la croissance de l'emploi en Ontario.

EFFETS ÉCONOMIQUES D'UNE ÉVENTUELLE HAUSSE DU PRIX DU PÉTROLE ET DU GAZ EN 1980 — Tableau 1

	Hausse moyenne du prix du pétrole*		
	$2	$5	$7
	(pourcentages)		
Inflation - Indice des prix à la consommation	+0,8	+2,2	+3,2
PPB réel de l'Ontario - Croissance	-0,4	-1,0	-1,5

*Hausse moyenne du prix intérieur en 1980 par rapport à 1979, le prix du gaz naturel étant indexé à 85%

AUGMENTATION DU COÛT ANNUEL POUR UNE FAMILLE MOYENNE À LA SUITE D'UNE HAUSSE ÉVENTUELLE DU PRIX DU PÉTROLE ET DU GAZ EN 1980

Tableau 2

	Hausse moyenne du prix du pé		
	$2	$5	$7
Chauffage domestique	$48	$120	$168
Automobile	$40	$100	$140
Total	$88	$220	$308

Remarque : pour une famille qui utilise 800 gallons d'huile à chauffage pour la maison et parcourt 12 000 milles par année avec un rendement moyen de 18 milles au gallon. On suppose que le prix du gaz naturel est indexé à 85 pour cent.

Le taux d'inflation s'est accru au cours des deux dernières années alors que les augmentations salariales prenaient retard. Une hausse du prix du pétrole de $5 le baril, en supposant que le prix du gaz naturel reste indexé au pétrole, ajouterait 2,2% à un taux d'inflation qui est déjà alimenté par une hausse des prix des produits alimentaires et des importations. De telles hausses des prix de l'énergie au Canada rendraient le problème encore plus aigü, et pourraient entraîner une augmentation radicale des salaires qui saperait notre compétitivité.

La baisse du pouvoir d'achat réel qui résulte de la hauss du prix du pétrole ne peut être contrebalancée que par une augmentation de la productivité et non pas par une augmentation nominale des revenus. L'Ontario, par exemple, étant une province

importatrice de pétrole, doit augmenter ses exportations ou réduire ses importations d'autres produits afin de payer le pétrole à un prix plus élevé. Elle doit donc devenir plus compétitive. À moins que l'on ne trouve un mécanisme efficace en réponse aux changements importants dans la répartition des revenus régionaux, sans entraîner pour autant des demandes généralisées d'augmentation compensatoire de tous les revenus, il en résultera une augmentation du taux d'inflation et du chômage.

Les hausses de prix du pétrole et du gaz naturel canadiens offrent des possibilités exceptionnelles de production de nouvelles recettes pour le Canada. Le tableau 3 illustre la répartition de ces recettes annuelles supplémentaires entre le gouvernement fédéral, les provinces productrices et l'industrie pétrolière en vertu des arrangements actuels concernant les taxes et les redevances. Il est important de remarquer que le montant total annuel que les divers récipiendaires recevront restera pratiquement le même, que les hausses de prix se produisent toutes au même moment ou à des intervalles réguliers.

RÉPARTITION DES NOUVELLES RECETTES PÉTROLE ET DU GAZ, 1980 — Tableau 3

	Hausse moyenne du prix du pétrole[1]		
	$2	$5	$7
	(en milliards de dollars)		
Nouvelles recettes totales de la production canadienne	1,96	4,77	6,55
- gouvernement fédéral	0,24	0,74	1,34
- provinces productrices	0,88	2,20	3,08
- industrie pétrolière[2]	0,84	1,83	2,13

1. Hausse du prix du baril de pétrole canadien en 1980 par rapport à 1979. On suppose que le prix du gaz naturel est indexé à 85 pour cent et que l'on applique le régime de taxes et de redevances existant.

2. On suppose que l'industrie réinvestit en exploration 80% de sa part provenant de la hausse de prix de $2 et que la proportion réinvestie par baril diminue avec la hausse du prix au-delà de ce montant

Ces montants viennent s'ajouter au montant cumulatif de $22 milliards de nouvelles recettes qui ont été produites par la hausse des prix depuis 1973. La dimension éventuelle des déséquilibres fiscaux créés par des recettes de cet ordre de grandeur est incroyable et représente un défi de taille à la souplesse des arrangements financiers centraux de la confédération

II. PLAN DE RÉINVESTISSEMENT POUR LE CANADA

L'ampleur éventuelle des recettes du pétrole et du gaz naturel est telle que le pays en souffrira grandement sur le plan économique et social s'il ne s'en occupe pas*. En 1978, le revenu net d'exploitation du secteur pétrolier au Canada se montait à $9,6 milliards, soit plus de sept fois celui de 1970. Même si le prix intérieur du pétrole et du gaz naturel continue de croître au taux actuel d'un dollar tous les six mois, en 1985 les recettes pourraient être près de trois fois supérieures à celles de 1978. Les points suivants montrent que le Canada a besoin d'un politique efficace de réinvestissement s'il veut contrebalancer la croissance du déséquilibre financier occasionné par la hausse du prix du pétrole et du gaz naturel :

- Le déséquilibre fiscal s'est gravement accentué depuis 1973. Le Fonds du patrimoine de l'Alberta, par exemple, est passé à près de 5 milliards de dollars, essentiellement des avoirs à court terme. Même sans compter la hausse ultérieure des prix, ce fonds augmentera de plus d'un milliard de dollars par an. Ce fonds est constitué à environ 29 pour cent par les consommateurs ontariens.

- Les déséquilibres fiscaux du pétrole et du gaz naturel ont sérieusement affecté la confédération et les moyens financiers dont le gouvernement fédéral dispose pour garantir la péréquation fiscale. Ceci a déjà entraîné des mesures artificielles visant à limiter les paiements de péréquation aux provinces.

- Le taux de croissance réel des provinces productrices d'énergie a largement dépassé celui du reste du Canada et a augmenté les disparités de l'expansion régionale. Une nouvelle série d'augmentations rapides du prix du pétrole et du gaz naturel aura pour effet d'accroître encore davantage le déséquilibre à long terme de la croissance économique régionale.

---

* Voir annexe B : Leçons à tirer de la politique économique des années soixante-dix

- Le gouvernement fédéral dispose de moyens fiscaux estrêmement limités pour financer la mise en application de mesures importantes de stabilisation économique. Il en est de même pour les provinces autres que les provinces productrices d'énergie à cause des effets du point de vue du coût et des revenus que l'augmentation du prix du pétrole intérieur aurait sur leur budget.

Programme national d'adaptation de l'emploi et de l'énergie

Il serait possible d'instaurer un programme national d'adaptation de l'emploi et de l'énergie en faisant appel à la collaboration du gouvernement fédéral et des provinces. Le programme aurait pour objectifs :

1) *d'arriver à l'autosuffisance en pétrole brut grâce à une économie accrue d'énergie, une substitution des combustibles et un approvisionnement intérieur plus important;*

2) *d'assurer la croissance économique en maintenant un niveau bas d'inflation;*

3) *d'appuyer une nouvelle stratégie industrielle.*

Les fonds disponibles pour poursuivre ces objectifs peuvent être considérables. Certains principes clés devraient être adoptés :

- L'industrie pétrolière n'a pas besoin de recettes supplémentaires si elles ne peuvent pas être efficacement et judicieusement réinvesties dans l'exploration et l'exploitation pétrolières. L'augmentation des approvisionnements de pétrole et de gaz ne constitue qu'un élément de la poursuite équilibrée de la sécurité nationale en matière d'énergie.

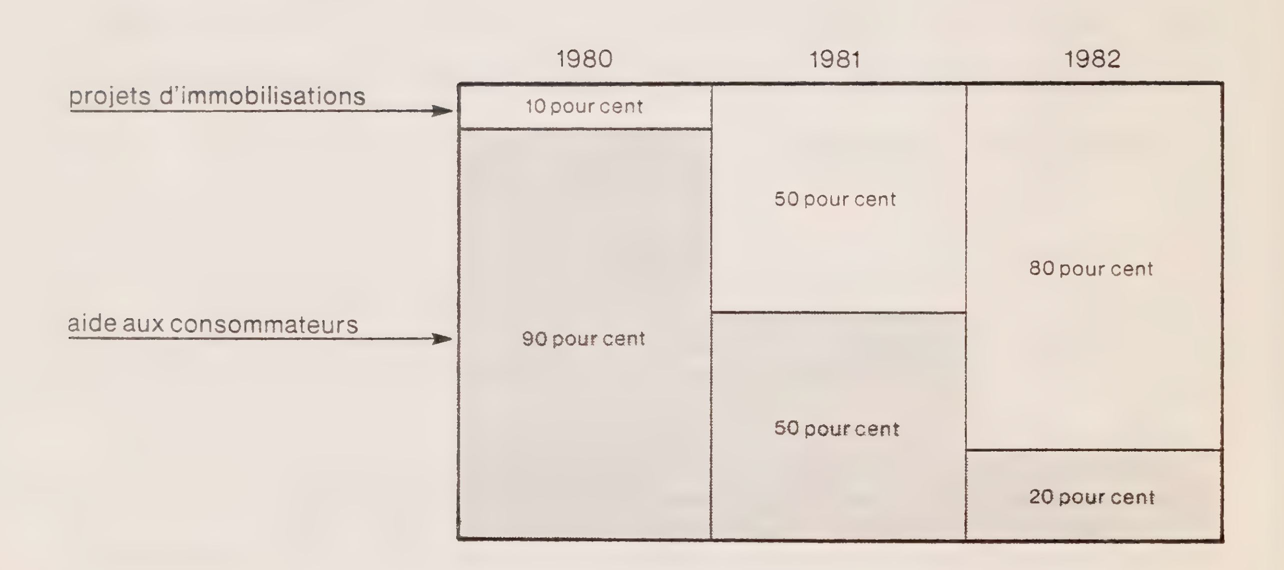
- Le gouvernement fédéral reçoit des recettes supplémentaires importantes lorsque le prix du pétrole augmente. À l'exception des fonds requis pour entretenir une politique de prix unique du pétrole pour tous les Canadiens, ces nouvelles recettes doivent être mises de côté pour aider le pays à assurer sa sécurité énergétique et éviter une récession à la fois inutile et dommageable.

- L'adaptation à un prix du pétrole plus élevé au Canada ne devrait pas être financée à New York; le Canada a besoin de la collaboration des gouvernements de la Saskatchewan et de l'Alberta dont le trésor se taille la part du lion dans les recettes pétrolières. Considérant la hausse prévisible et sans doute considérable du prix du pétrole dont bénéficieront ces provinces, le gouvernement fédéral doit obtenir une participation importante des provinces productrices à ce programme dans le cadre des négociations sur des hausses substantielles du prix du pétrole.

Le gouvernement fédéral doit absolument faire preuve de leadership pour que ces fonds soient mobilisés de façon efficace. Par conséquent, c'est lui qui devrait être le principal responsable de l'administration de ce programme. Cependant, il est essentiel que les provinces y participent, en particulier pour ce qui est des projets d'immobilisations qui s'inscrivent directement dans le cadre des responsabilités provinciales actuelles.

Le coût de l'autosuffisance en pétrole brut sera élevé, mais la récession économique peut et devrait être évitée. De grands projets d'immobilisations portant sur l'énergie faciliteraient la stabilisation de l'économie; cependant, il est peu probable qu'un programme suffisamment important puisse être planifié et mis en oeuvre pour entretenir la demande en 1980. En outre, une baisse abrupte de la demande à la consommation se traduirait par une capacité de production excessive et une diminution de la demande d'investissements dans les secteurs économiques autres que celui de l'énergie. La dépression de

l'économie rendrait les changements nécessaires plus difficiles à réaliser et entraînerait davantage de différends. Par conséquent, la majorité des fonds immédiatement disponibles à cause de la hausse des prix devraient être retournés aux consommateurs en attendant que les projets d'immobilisations soient conçus et mis en oeuvre. La répartition de ces fonds pourrait être effectuée, par exemple, de la façon indiquée dans le diagramme suivant :



Mesures spécifiques :

1) Poursuite de la sécurité des approvisionnements pétroliers* :

Au début des années soixante-dix, le Canada était autosuffisant en pétrole. Maintenant, le pays importe près de 20 pour cent du pétrole dont il a besoin et, en 1985, les importations devront peut-être couvrir plus d'un tiers de ses besoins. La mise sur pied d'un programme de développement accéléré des projets d'exploitation des sables pétrolifères et du pétrole lourd jouerait une grande part dans l'augmentation des approvisionnements pétroliers intérieurs. De plus, le retour régionalement équilibré à l'autosuffisance en pétrole brut doit également comprendre des projets accélérés de substitution et de conservation du pétrole. Les propositions suivantes devraient, par exemple, être intégrées au plan de réinvestissement :

- *accorder de meilleures subventions à la conservation de l'énergie domiciliaire pour réduire la consommation d'huile à chauffage de la façon suivante : amélioration de l'isolation et de la conception des bâtiments, amélioration de l'efficacité des fournaises et remplacement des fournaises à l'huile par d'autres installations de chauffage, celles au gaz naturel en particulier;*

- *accorder un crédit d'impôt aux usagers des transports en commun;*

- *fournir des fonds supplémentaires pour l'expansion et l'amélioration des systèmes de transport en commun;*

- *fournir de meilleurs stimulants fiscaux pour encourager l'installation d'équipements de récupération de la chaleur et d'équipement au rendement énergétique plus élevé dans le secteur commercial et industriel.*

---

* Voir en annexe C une présentation plus détaillée de cet objectif.

2) Maintien de la croissance économique*

L'augmentation du prix du pétrole et du gaz naturel entraîne une réduction du pouvoir d'achat réel des consommateurs. Afin de maintenir l'emploi, une politique de réinvestissement efficace doit mettre l'accent sur la reprise de la consommation générale et des dépenses d'investissement. De plus, comme des substituts du pétrole ne sont pas toujours entièrement disponibles dans l'immédiat, la politique d'aide au consommateur doit également chercher à compenser certaines inégalités causées par la hausse du prix du pétrole. De nouvelles politiques devraient être créées pour réduire les effets inflationnistes directs et indirects de la hausse du prix de l'énergie. Par conséquent, à chaque augmentation du prix du pétrole, le gouvernement fédéral doit considérer les mesures suivantes :

- *accorder un crédit d'impôt ou une subvention temporaire pour aider les consommateurs à revenu modique à absorber la perte inévitable de revenu occasionnée en particulier par l'augmentation du coût de l'huile à chauffage;*
- *prévoir une réduction temporaire des impôts indirects (par exemple, la taxe de vente au détail ou la taxe de vente à la fabrication) pour maintenir la consommation et réduire l'inflation;*
- *même si les consommateurs bénéficient des mesures ci-dessus, l'indice des prix à la consommation pourrait augmenter considérablement. Afin d'éviter une autre escalade des prévisions inflationnistes, il serait bon de préparer une nouvelle stratégie nationale de lutte contre l'inflation.*

---

* Voir en annexe B une présentation plus détaillée de cet objectif.

3) Accélération de l'adaptation de l'industrie*

La stratégie industrielle du Canada doit devenir plus sensible aux questions d'énergie. Il est essentiel d'augmenter l'efficacité de l'utilisation de l'énergie et la productivité de la main-d'oeuvre et des capitaux si l'on veut compenser la réduction à long terme du revenu réel résultant de la hausse du prix du pétrole et du gaz naturel. En outre, maintenant que le Canada et le reste du monde ont pris conscience des questions d'énergie, ils produiront de nouveaux matériaux, équipements et fournitures qui utiliseront l'énergie plus efficacement. Le monde des affaires a un rôle primordial à jouer non seulement en tant que consommateur de produits pétroliers mais aussi à titre de catalyseur clé du développement de nouvelles sources d'énergie et de produits à meilleur rendement énergétique. Le programme de réinvestissement doit donc encourager cette adaptation. Il faudrait tenir compte des propositions suivantes :

- *établir un programme important pour la création de produits et d'une technologie qui utilisent mieux l'énergie dans l'industrie canadienne des pièces automobiles, et utiliser des stimulants supplémentaires pour la recherche et le développement industriels;*

- *créer des stimulants fiscaux pour encourager le commerce et l'industrie à mieux utiliser l'énergie et pour étendre les réseaux de distribution du gaz afin de favoriser la conversion de l'huile au gaz naturel;*

- *aider les grandes et les petites entreprises à absorber les coûts de développement dans les domaines suivants :*

---

* Voir en annexe D une présentation plus détaillée de cet objectif.

- *énergie renouvelable*
- *transports en commun*
- *instruments*
- *chauffage collectif*
- *électrification des voies ferrées*
- *énergie tirée des déchets.*

III. FINANCES D'UNE ÉCONOMIE CANADIENNE ÉQUILIBRÉE

Financement du programme national d'adaptation de l'emploi et de l'énergie

Les contributions destinées à financer le programme national d'adaptation de l'emploi et de l'énergie devraient être puisées en grande partie dans le surcroît de recettes pétrolières qui reviendraient au gouvernement fédéral, aux compagnies pétrolières et aux provinces productrices en cas de hausse importante du prix. Le tableau 4 montre les sommes qui deviendraient disponibles et qui seraient nécessaires si on permettait au prix du pétrole d'augmenter considérablement en 1980.

CONTRIBUTIONS AU PROGRAMME NATIONAL D'ADAPTATION DE L'EMPLOI ET DE L'ÉNERGIE — Tableau 4

	1re année
	(en milliards de dollars)
Gouvernement fédéral	0,50
Compagnies pétrolières	0,99
Provinces productrices	1,32
Total	2,81

1. Si le prix du pétrole augmentait de $5 (et celui du gaz naturel était indexé à 85 pour cent) en 1980.

i) Le gouvernement fédéral

Comme le tableau 5 l'indique, même dans le cadre de la présente structure fiscale, le gouvernement fédéral verrait sa capacité budgétaire augmenter considérablement s'il laissait le prix du pétrole intérieur augmenter de beaucoup

plus de $2. S'il en décide ainsi, il devrait réinvestir ses recettes additionnelles dans le programme national d'adaptation de l'emploi et de l'énergie au lieu de les absorber dans les usages d'ordre général. Cette affectation permettrait toujours au gouvernement fédéral de faire face aux obligations croissantes de paiement de préquation et de transfert.

QUELQUES CHANGEMENTS DANS LA SITUATION BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL (En millions de dollars)

Tableau 5

Prix de base du pétrole intérieur $13,75	Hausse moyenne du prix du pétrole[1]		
	$2	$5	$7
A. RECETTES GÉNÉRALES			
. Augmentation de l'impôt sur le revenu des corporations dans le secteur du pétrole et du gaz	+240	+740	+1 340
. Augmentation des taxes indirectes	+20	+40	+60
. Total	+260	+780	+1 400
B. PROGRAMME D'INDEMNISATION DES IMPORTATEURS DE PÉTROLE			
. Réduction de la taxe sur le pétrole exporté	-140	-350	-490
. Épargnes sur les paiements d'indemnisation[2]	+340	+850	+1 190
. Balance du programme[3]	-300	0	+200

1. Hausse du prix intérieur de 1980 par rapport à 1979. En supposant une indexation du prix du gaz naturel à 85 pour cent et le maintien des redevances et des taxes actuelles.

2. Il est possible de réduire encore ces paiements (en fonction de la diminution des importations de pétrole et d'une augmentation moins accentuée de la consommation). On suppose aussi qu'il n'y aura pas d'autre hausse du prix mondial du pétrole.

3. Ces chiffres indiquent le coût net auquel le programme reviendrait au trésor fédéral et qui devrait être financé par le Fonds du revenu consolidé. Cela suppose pour le programme un déficit de $500 millions en 1980, en considérant qu'il n'y ait pas de hausse des prix du pétrole et du gaz naturel canadiens.

---

ii) Les compagnies pétrolières

L'industrie pétrolière du Canada réinvestit actuellement en moyenne une forte portion de sa part du revenu provenant de la production de pétrole, à savoir 80 à 85 pour cent. En outre, ses réinvestissements continueront à jouer un rôle important pour assurer à l'avenir des approvisionnements intérieurs en gaz naturel et en pétrole suffisants.

Néanmoins, les événements passés montrent que de fortes hausses des prix intérieurs entraînent une augmentation des recettes mais que ces dernières ne peuvent pas être immédiatement ni efficacement utilisées pour l'exploration et la production de pétrole et de gaz. Si le prix du pétrole augmentait de plus de $2, en raison du système fiscal actuel, les compagnies pétrolières recevraient bien plus de recettes qu'elles ne seraient capables d'en réinvestir rapidement et efficacement dans le secteur des approvisionnements en pétrole brut. Le gouvernement devrait pouvoir s'approprier ces sommes additionnelles au moyen de mesures fiscales.

Il faut remarquer dans cet exemple que l'industrie pétrolière retiendrait quand même plus de $800 millions en recettes supplémentaires si le prix augmentait de $2. Ces fonds peuvent et doivent être engagés pour augmenter les

approvisionnements intérieurs. Toutefois, si l'on dépassait ce montant, la nation serait moins en mesure de financer les objectifs économiques et énergétiques qui ne sont pas du ressort du secteur pétrolier.

iii) Les provinces productrices

Si le Canada était un état unitaire, la "crise" de l'énergie serait beaucoup moins critique pour les Canadiens. La répartition irrégulière des ressources pétrolières et le contrôle des provinces sur leurs ressources sont le coeur du problème : il est indispensable qu'une partie des 46 pour cent des recettes provenant du pétrole et du gaz dont bénéficient les provinces productrices soit utilisée pour poursuivre les objectifs nationaux d'autosuffisance et économiques au-delà des frontières de ces provinces.

Les nouvelles recettes de près d'un milliard et demi de dollars provenant du pétrole et du gaz dont disposeraient le gouvernement fédéral et les compagnies pétrolières constitueraient, par exemple, un apport important dans la poursuite des objectifs économiques à court terme du plan de réinvestissement. Toutefois, le programme d'adaptation parfaitement équilibré dont nous avons parlé précédemment ne peut être entrepris avec succès sans une contribution semblable de la part des provinces productrices d'Alberta et de Saskatchewan. Le gouvernement canadien devrait négocier la part de contribution que les provinces productrices devraient fournir à même leurs recettes à la suite d'une hausse du prix de plus de $2.

Il ne s'agit pas là de leur dénier le droit de bénéficier en tant que propriétaires du rendement additionnel que leur procureraient leurs propres ressources. En réalité, un tel arrangement permettrait toujours aux provinces productrices de jouir d'un accroissement de recettes de l'ordre de $880 millions par an. Considérant les limites fiscales du gouvernement fédéral, la contribution des provinces productrices ne devrait pas comporter d'obligation spécifique de remboursement ultérieur au nom des Canadiens. Cette contribution ne serait qu'une nouvelle confirmation de l'obligation générale et de longue date qu'ont tous les membres de la Confédération d'aider le pays en prise avec la possibilité d'une crise nationale.

En premier lieu, le gouvernement fédéral devrait rechercher un tel arrangement en organisant des négociations entre Canadiens. Cependant, il ne devrait pas perdre de vue qu'il a la responsabilité et le pouvoir constitutionnel légitime d'éviter un péril social et économique intolérable. Le gouvernement fédéral doit au besoin utiliser son influence et son pouvoir constitutionnel pour canaliser les recettes provenant du pétrole et du gaz naturel en fonction des objectifs nationaux convenus. S'il décidait d'augmenter substantiellement le prix du pétrole, il devrait prendre les mesures nécessaires pour assurer une restructuration importante de la répartition actuelle des recettes.

iv) Création d'un fonds et rôle du secteur public

Afin de préserver l'intégralité des contributions affectées au plan de réinvestissement dont nous parlons, il serait peut-être bon d'établir un "Fonds" spécial plutôt que de verser ces sommes au fonds de revenu consolidé du gouvernement fédéral. Cela ne veut pas dire qu'il faille créer une nouvelle bureaucratie ou qu'il doive y avoir une intervention directe et massive du gouvernement dans la production pétrolière. Il serait en vérité inutile et mal à propos que le gouvernement s'occupe des approvisionnements parallèlement au secteur privé qui s'en charge maintenant de manière adéquate. En outre, les projets de conservation d'énergie et de recherche de produits de substitution des combustibles envisagés dans le cadre du plan de réinvestissement devraient être essentiellement du ressort du secteur privé. Le secteur public a toujours la responsabilité d'appuyer l'exploitation dans des régions inaccessibles où les risques sont grands comme celle qu'effectue actuellement PetroCanada Limitée. Et il doit continuer à l'assumer.

La durée du Fonds et ses activités sont assujetties à la situation internationale de l'énergie. Les projets d'immobilisations qu'il pourrait financer se poursuivraient bien entendu sur une certaine période. Pour donner une indication de l'évolution de ce fonds, en supposant que les contributions soient versées selon le même pourcentage que celui de la première année au tableau 4, le Fonds aurait reçu après trois ans un total de $7,8 milliards pour répondre à ses objectifs.

Il y va de l'intérêt de toutes les provinces si l'on se propose d'établir l'autosuffisance du Canada en pétrole brut d'ici 1995. Les provinces consommatrices ont des responsabilités particulières en ce qui concerne les mesures de conservation de l'énergie, les transports en commun et le développement accéléré de nouvelles ressources énergétiques.

Le gouvernement de l'Ontario lancera de nouveaux projets dans tous ces secteurs. Pour être plus précis, certains fonds actuellement affectés aux programmes généraux d'adaptation de l'industrie seront réorientés vers la conservation de l'énergie. Par exemple, le Fonds de développement de l'emploi de l'Ontario concentrera ses efforts sur les projets de conservation de l'énergie dans l'industrie.

Il est cependant vital de comprendre qu'en cas de forte hausse du prix du pétrole, les finances provinciales se retrouveront encore plus en vases clos, à moins que le programme national d'adaptation de l'emploi et de l'énergie soit institué. Les provinces consommatrices ne peuvent pas compenser à elles seules une telle fuite du pouvoir d'achat par des emprunts massifs. Mais si le plan de réinvestissement est mis en application, elles peuvent et devraient s'efforcer d'atteindre les buts des programmes proposés dans ce document.

Le défi à long terme en matière de fiscalité

Les arrangements financiers indiqués précédemment mettent l'accent sur la satisfaction urgente de certains objectifs économiques et énergétiques, au cas où le gouvernement fédéral augmentait substantiellement le prix du pétrole et du gaz naturel dans l'immédiat. Le plan de réinvestissement a des objectifs accessibles mais limités; il n'est pas conçu pour relever pleinement un défi à long terme. Les modifications fiscales qu'il entraînera nécessiteront des négociations et des débats soutenus en haut lieu. Le mouvement général en direction d'une énergie plus chère est en train de changer fondamentalement l'équilibre de la Confédération d'une manière que nous commençons à peine à entrevoir.

Le problème du prix du gaz naturel et du pétrole canadiens doit être considéré sous un nouvel angle car il constitue une crise non seulement de la disponibilité du pétrole et de l'adaptation économique à court terme, mais aussi, à long terme, d'un profond déséquilibre fiscal et économique régional. Ceci est particulièrement vrai si l'on considère les déséquilibres budgétaires qui vont croissant. Le 31 mars 1979, l'Alberta et la Saskatchewan avaient respectivement $4,7 et $0,48 milliards dans leurs Fonds du patrimoine. Même sans autre augmentation du prix du gaz naturel et du pétrole, le Fonds de l'Alberta pourrait s'accroître de plus d'un milliard de dollars par an.

Si l'on permettait au prix du pétrole intérieur d'atteindre le niveau mondial dans l'année qui vient, le Fonds de l'Alberta pourrait atteindre la somme considérable de $24 à 25 milliards en 1985; ce qui est comparable aux $27,5 milliards prévus pour le fonds du Régime de pensions du Canada pour la même année.

Au cours des prochaines années, les premiers ministres devront s'attaquer à la question du déséquilibre permanent des budgets régionaux qu'entraînent les arrangements fiscaux et de péréquation actuels. Tout comme nos leaders qui se sont mesurés aux réalités sociales de leurs temps dans les années 30 et 40, nous devons, à une époque où l'énergie devient chère, procéder à un examen approfondi de la capacité du Canada d'établir un climat d'égalité dans tout le pays.

Dans ce but, l'Ontario recommande que les ministres des Finances et les trésoriers du Canada commencent dès à présent à étudier ensemble les effets exercés par les recettes provenant des ressources sur l'avenir de la Confédération, et qu'ils présentent aux premiers ministres à l'automne 1980 un rapport accompagné de recommandations sur les moyens de réinvestir à long terme, plus équitablement et plus efficacement, les recettes fédérales et provinciales provenant des ressources.

ANNEXES

A. PROPOSITION DE PRIX PONDÉRÉ

B. LEÇONS À TIRER DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DES ANNÉES SOIXANTE-DIX

C. AUTOSUFFISANCE EN PÉTROLE BRUT : CONSERVATION ET APPROVISIONNEMENTS

D. STRATÉGIE D'ADAPTATION DE L'INDUSTRIE

ANNEXE A : PROPOSITION DE PRIX PONDÉRÉ

L'Ontario a proposé un mécanisme pour déterminer un prix pondéré. Ce mécanisme rattacherait automatiquement le prix que les raffineries canadiennes paient pour le pétrole brut qu'elles raffinent aux prix payés pour le pétrole brut canadien et importé. Par définition, le prix pondéré serait une moyenne pondérée des prix du pétrole "ancien" (déjà exploité), du pétrole "nouveau" (nouvelles réserves intérieures), et du pétrole importé. Le prix du pétrole "ancien", c'est-à-dire du pétrole brut déjà découvert et exploité à un coût nettement inférieur aux coûts actuels courants, serait fixé au niveau actuel. Le prix du pétrole "ancien" serait sujet à révision et à négociation si les coûts changeaient. Le prix du pétrole "nouveau" se trouverait à un niveau différent, probablement plus élevé en raison du coût plus élevé d'une grande partie du pétrole exploité récemment à des niveaux plus profonds dans les régions déjà productrices de pétrole, de l'exploitation selon des méthodes de récupération secondaire et tertiaire, et de l'exploitation de régions reculées et des sables pétrolifères. Le prix du pétrole importé échappe au contrôle des Canadiens.

Le prix pondéré proposé présente plusieurs avantages. Il pourrait en effet :

- ralentir la hausse des prix;
- réduire la nécessité de programmes à court terme de stabilisation économique;

- ralentir l'accroissement des déséquilibres fiscaux entre les provinces;
- éliminer la nécessité du programme fédéral d'indemnisation des importateurs de pétrole dans sa forme actuelle et faire disparaître ainsi la relation qui existe entre les prix du pétrole brut canadien et la situation budgétaire d'ensemble du gouvernement fédéral;
- éliminer la nécessité de percevoir un impôt spécial de Syncrude;
- rattacher directement à la production de nouveau pétrole les stimulants relatifs aux prix, car le fait de savoir qu'un prix plus élevé serait payé pour le pétrole "nouveau" aurait une incidence marquée sur l'exploitation;
- assurer un rajustement automatique en fonction des prix mondiaux du pétrole.

Le prix pondéré présente également un certain nombre d'inconvénients :

- les producteurs et les gouvernements des provinces productrices se sont opposés à l'adoption d'un tel mécanisme qu'ils considèrent comme un subside direct aux consommateurs d'énergie;
- l'industrie pétrolière a jusqu'ici financé la plus grande partie de ses investissements dans le développement des approvisionnements à même ses rentrées. Le fait de limiter le prix à la production de pétrole "ancien" réduirait les rentrées pouvant être réinvesties (cet effet négatif est atténué dans une certaine mesure du fait que plus de la moitié des recettes résultant d'une hausse des prix revient aux gouvernements);
- il faudrait augmenter les services pour administrer le mécanisme relatif au prix pondéré. (Certains mécanismes actuels, comme le programme d'indemnisation des importateurs de pétrole du gouvernement fédéral et l'impôt perçu de Syncrude, reflètent déjà dans une certaine mesure l'existence d'un prix pondéré et une partie des services administratifs nécessaires est donc déjà en place.)

Un point essentiel de l'adoption du prix pondéré, c'est que, à mesure que la quantité de pétrole "ancien" diminue, le prix du pétrole canadien se rapproche du coût des nouveaux approvisionnements.

ANNEXE B : LEÇONS À TIRER DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DES ANNÉES SOIXANTE-DIX

Le premier choc des prix du pétrole est survenu rapidement à la suite de l'embargo arabe et de l'augmentation des prix de l'OPEP en 1973. Le prix du pétrole canadien est passé de $3.80 le baril en 1973 à $8 le baril en 1975. Comme le Canada possédait des approvisionnements considérables de pétrole et de gaz naturel, il a été possible de maintenir la hausse du prix du pétrole et du gaz naturel canadiens en deçà des augmentations internationales. Il y a eu néanmoins un transfert massif de revenu des consommateurs aux producteurs de pétrole et de gaz naturel canadiens. Cela signifie également qu'il y a eu une redistribution du revenu des provinces consommatrices de pétrole et de gaz naturel aux provinces productrices au Canada. Il en est résulté une augmentation sensible de l'inflation et du chômage au Canada et un ralentissement considérable du taux de croissance des provinces consommatrices de pétrole comparativement à celui des provinces productrices de pétrole. En outre, parallèlement à ces transferts et à leurs effets, il y a eu une énorme redistribution des ressources fiscales entre les gouvernements sans amélioration de la sécurité à long terme des approvisionnements pétroliers. Cette expérience a appris aux Canadiens un certain nombre de leçons importantes à l'égard de la politique économique. Elle a en particulier démontré la nécessité :

- d'une stratégie efficace et globale pour assurer l'autosuffisance en pétrole brut;
- d'une stratégie efficace et opportune de lutte contre le chômage et l'inflation;

- d'une politique cohérente d'aide aux industries clés canadiennes pour leur permettre de s'adapter aux augmentations du coût du pétrole et de tirer parti des nouvelles possibilités en matière d'énergie;
- d'une politique efficace de réinvestissement des pétrodollars pour faire face aux déséquilibres fiscaux croissants qui résultent de la hausse du prix du pétrole et du gaz et qui risquent d'atteindre des proportions démesurées.

L'expérience canadienne jusqu'à ce jour a donc démontré la nécessité de politiques nationales et provinciales efficaces permettant de faire face aux questions d'autosuffisance pétrolière, d'inflation, d'emploi, d'adaptation à long terme de l'industrie et de déséquilibre fiscal. Elle a également démontré aux Canadiens, surtout ceux des provinces consommatrices, à quel point ils sont vulnérables à la situation économique et politique internationale du pétrole. En fait, la série actuelle d'augmentations des prix de l'OPEP et l'agitation politique qui sévit en Iran ont mis cette vulnérabilité en lumière. Mais ce que ces événements ont aussi clairement démontré, c'est que la politique énergétique nationale ne peut être séparée de ses énormes implications économiques, industrielles et fiscales. L'autosuffisance pétrolière est tout autant un problème économique et fiscal qu'une question de disponibilité des ressources. En conséquence, la réaction doit se faire sur tous ces fronts et doit aboutir à une stratégie intégrée.

Par exemple, les efforts de conservation en vue de l'autosuffisance pétrolière peuvent aider en même temps à

diminuer le taux d'inflation, à améliorer la situation de l'emploi et à créer de nouvelles possibilités industrielles clés dans le secteur de la fabrication. La réduction de la demande domiciliaire et commerciale de pétrole peut aider à restreindre la hausse des coûts et des prix. L'accroissement des rénovations visant à économiser l'énergie peut augmenter la demande et le nombre d'emplois dans le secteur de la construction insuffisamment exploité. En fait, à long terme, la diminution du nombre de nouveaux ménages indique que cette activité peut être un facteur important d'expansion du secteur de la construction domiciliaire. En même temps, le secteur de la fabrication peut concevoir des techniques et des matériaux innovateurs en matière de conservation, non seulement pour l'usage intérieur, mais aussi pour un marché extérieur qui se soucie de l'énergie.

On peut fixer le moment de l'application des diverses politiques de façon à obtenir les meilleurs résultats possibles quant aux objectifs économiques et d'autosuffisance du Canada. L'essentiel est de veiller à ce que les fonds fournis par les consommateurs et l'industrie à la suite de la hausse des prix du pétrole canadien soient réinvestis le plus rapidement et le plus efficacement possible pour soutenir la consommation et la demande d'investissements et atteindre les objectifs d'adaptation de l'industrie et d'autosuffisance pétrolière.

Le fait que le pays ait besoin d'une bonne politique d'emploi et de lutte contre l'inflation pour faire face à la

hausse considérable du prix du pétrole et du gaz naturel est mis en évidence par les conséquences économiques de la hausse des prix nationaux et internationaux de 1973-1974.

- La part de l'énergie dans l'indice des prix à la consommation est passée successivement de 9,0 à 15,3, 13,5 et 15,4 pour cent de 1973 à 1976 inclusivement, malgré le fait que le prix de l'énergie au Canada n'a pas augmenté aussi rapidement que le prix mondial.
- Le taux de chômage en Ontario est passé de 4,3 pour cent en 1973 à 6,3 pour cent en 1975 et est resté à plus de 6,0 pour cent depuis ce temps. Plus d'un quart de l'augmentation du chômage résultait de la hausse du prix du pétrole et du gaz naturel.
- Le taux général de l'inflation est passé de 4,8 pour cent en 1972 à plus de 10 pour cent en 1974 et 1975.
- Les effets du prix de l'énergie ont joué un rôle majeur dans la mesure de stabilisation fiscale prise par l'Ontario en 1975 pour maintenir la création d'emplois; cette mesure qui a été financée par des emprunts contractés à l'étranger a coûté à l'Ontario 600 millions de dollars.

De plus, l'expérience de 1973-1975 a permis d'apprendre certaines leçons importantes quant à la façon de s'adapter à la hausse du prix du pétrole et du gaz. L'absence de restrictions monétaires et l'absence de restrictions des dépenses du secteur public au Canada ont entraîné une augmentation considérable des pressions inflationnistes résultant de la hausse du prix du pétrole et du gaz. En 1973, les coûts canadiens augmentaient déjà plus rapidement que ceux des Etats-Unis. La hausse du prix du pétrole et du gaz canadiens a entraîné simplement une escalade encore plus grande de la demande en revenus et n'a fait qu'aggraver le problème de la compétitivité sur le plan international. Des mesures anti-

inflationnistes efficaces sont absolument essentielles si l'on veut minimiser la dislocation économique résultant de la hausse du prix du pétrole.

La perte de la compétitivité des coûts à l'échelon international a également rendu beaucoup moins efficaces les efforts visant à stabiliser la demande nationale puisque la demande d'importations a augmenté. De plus, l'augmentation de l'inflation et l'incertitude occasionnée par la question de l'énergie ont entraîné une hausse de l'épargne nationale, réduisant encore davantage la demande.

Tous les gouvernements ont subi l'escalade des coûts engendrée par l'inflation du prix de l'énergie. En même temps, en raison de l'indexation à l'inflation et du ralentissement de l'économie occasionné par le pétrole, les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers n'ont pas augmenté aussi rapidement que les coûts. C'est en particulier dans les provinces consommatrices de pétrole que l'écart entre l'augmentation des coûts et la faible croissance des revenus s'est révélé le plus considérable. Les démarches tentées pour contrebalancer la récession économique et le coût élevé du chômage ont dû, par conséquent, être financées par des emprunts contractés à l'étranger. Ces emprunts étrangers ont toutefois contribué à maintenir la valeur du dollar canadien à un niveau artificiellement élevé en 1975 et à rendre la situation du Canada encore moins viable sur le plan de la concurrence internationale. Le résultat net a été une réduction de l'efficacité des efforts de stabilisation de l'économie nationale.

Le problème n'était pas tant la décision de soutenir la demande intérieure mais la méthode de financement de cette demande. On a énormément compté sur l'expansion monétaire et sur l'emprunt à l'étranger qui ensemble ont produit une monnaie surévaluée et entraîné la perte de la compétitivité. On aurait pu obtenir de meilleurs résultats en essayant délibérément de mobiliser les pétrodollars pour appuyer la dépense intérieure.

Le Canada possédait les ressources fiscales permettant de financer la demande sans avoir recours aux emprunts étrangers. Ce qui a compliqué les choses, c'est qu'elles étaient mal réparties à cause des nouvelles recettes provenant du pétrole et du gaz. Les provinces consommatrices avaient besoin de stimulants pour maintenir la demande, mais les provinces productrices et les compagnies pétrolières percevaient les ressources fiscales nécessaires pour les financer. Le gouvernement fédéral et les provinces consommatrices n'avaient pas et n'ont toujours pas les ressources fiscales voulues pour compenser cette perte de pouvoir d'achat sans subir des déficits particulièrement élevés et non souhaitables.

Les leçons que nous avons apprises sur la politique en matière d'inflation et d'emploi se résument simplement en ces termes :

- il nous faut une stratégie efficace de lutte contre l'inflation;

- les stratégies d'emploi doivent en quelque sorte être financées à même les nouvelles recettes nationales provenant de la hausse des prix du pétrole et du gaz;

- la restriction des dépenses gouvernementales et une croissance monétaire stable sont essentielles à la création d'emplois permanents dans le secteur privé.

ANNEXE C : AUTOSUFFISANCE EN PÉTROLE BRUT : CONSERVATION ET APPROVISIONNEMENTS

Que le Canada ait besoin d'une stratégie d'autosuffisance en pétrole brut est indiqué par le fait que, malgré l'escalade du prix du pétrole et du gaz depuis 1973-1974,

- la dépendance vis-à-vis du pétrole étranger s'est sensiblement accrue. Dans les années 1972-1974, le Canada produisait suffisamment de pétrole pour sa consommation intérieure alors qu'à l'heure actuelle, il en importe 20%; en 1985, il en importerait plus d'un tiers.

- Les réserves de gaz naturel ont augmenté de façon sensible mais les démarches amorcées pour substituer le surplus de gaz naturel au pétrole n'ont guère donné de résultats.

- Quelques mesures de conservation d'énergie ont été introduites (par exemple, le programme fédéral d'isolation thermique) mais aucune stratégie nationale n'a été mise au point pour la conservation d'énergie. La demande de pétrole continue d'augmenter de 2,4% par an.

- L'exploitation des sables bitumineux n'a pas été intensifiée bien que le prix du pétrole ait triplé en 1973.

Il est urgent que tous les gouvernements s'engagent à l'échelle nationale. Pour que le Canada devienne autosuffisant en pétrole brut, trois points fondamentaux doivent être respectés :

- réduire la consommation en appliquant des mesures de conservation;

- réduire les besoins en pétrole en lui substituant d'autres combustibles comme le gaz naturel, l'électricité, le charbon et les énergies renouvelables;

- augmenter les approvisionnements en stimulant la production de pétrole et l'exploitation des sables bitumineux.

Conservation

Afin qu'une stratégie de conservation d'énergie soit efficace, elle doit être orientée sur le secteur des transports, pour les raisons suivantes :

- Le secteur des transports utilise environ 45% de la consommation pétrolière, en majeure partie dans les automobiles particulières.
- La substitution de carburants est relativement difficile dans le secteur des transports.
- Pour les particuliers, l'automobile est le moyen de transport préféré et le plus courant.
- Les problèmes énergétiques qui existent actuellement aux États-Unis ont été ressentis le plus vivement dans le secteur des transports (par exemple, les automobilistes et les routiers ont fait une grève nationale contre les quotas de carburant diesel).
- La politique du gouvernement des États-Unis a entraîné la construction d'automobiles plus petites. L'effet de cette tendance, que l'on peut maintenant envisager au Canada, entraînera une diminution de la consommation de pétrole en 1985 qui correspondra à la production d'une raffinerie de sables bitumineux.
- Il y a de vastes possibilités de conservation de l'énergie dans le secteur des transports (par exemple, utilisation des transports en commun; utilisation des trains de préférence à l'automobile et à l'avion pour les transports interurbains; meilleur entretien des véhicules et utilisation de véhicules plus récents qui consomment moins de carburant).

La construction d'automobiles plus petites qui consomment moins de carburant s'impose. En outre, les possibilités de renouveau des transports urbains sont particulièrement évidentes. Les gouvernements locaux ont un rôle important à jouer dans la conception et la mise en oeuvre des programmes de transport car les systèmes locaux nécessiteront des programmes individuels et aussi parce que les diverses mesures qui seront prises

au palier local seront essentielles au succès des nouveaux projets de transports.

Parmi les priorités esquissées dans le programme de conservation d'énergie, il convient de souligner la réduction de la consommation d'huile à chauffage grâce à une meilleure isolation thermique, la mise au point d'une nouvelle conception des immeubles, l'amélioration de l'efficacité des fournaises et le remplacement des fournaises à l'huile par d'autres systèmes de chauffage. Cette mesure permettra de réduire considérablement et progressivement les effets inflationnistes de la hausse du prix du pétrole sur le budget des ménages tout en stimulant l'emploi et l'activité économique dans l'industrie de la construction. Le secteur industriel peut également conserver de l'énergie dans le chauffage. Au Canada, une grande partie du capital social est composée d'usines et d'immeubles par rapport aux États-Unis. Par conséquent, les économies relatives d'huile et de frais d'exploitation pourraient être considérables dans le secteur commercial.

En 1985, les programmes de conservation d'énergie pourraient se traduire par une économie de 250 000 barils de pétrole par jour et, en 1990, par quelque 370 000 barils par jour. Ceci correspond environ à la production de 2 et 3 raffineries de sables pétrolifères, respectivement.

Substitution

À l'heure actuelle, le Canada a un surplus de gaz naturel. Les possibilités d'utilisation du gaz naturel de préférence au pétrole sont considérables. L'Office national de l'énergie a estimé qu'un passage de 25% au gaz naturel pourrait entraîner une économie d'environ 100 000 barils de pétrole par jour dans l'Est du Canada. En Ontario, le gaz naturel pourrait accaparer une grande partie de la consommation d'huile des secteurs résidentiel et commercial. Un barème de prix intéressants, l'extension de distribution du gaz et une aide financière au changement d'équipement favoriseraient grandement la suppléance du pétrole et la création d'emplois. De même, le prix relatif du charbon provenant des États-Unis constitue un attrait certain pour l'industrie. Par contre, le charbon canadien est moins intéressant du fait des coûts de transport élevés, et on devrait étudier les moyens de diminuer ces coûts en améliorant l'efficacité des systèmes de transport.

La structure actuelle des prix relatifs limite la possibilité de remplacer le pétrole par l'électricité, sauf peut-être au Québec. Cependant, il est possible qu'à long terme, l'électricité et les sources d'énergie soient appelées à jouer un rôle plus important.

Nouvelles réserves

Bien que les travaux d'exploration et de mise en valeur aient abouti à de nouvelles découvertes de gisements de pétrole, ces nouvelles sources n'ont pas réussi à compenser la diminution

des réserves de pétrole canadiennes. Il est établi que la mise en valeur des sables pétrolifères et du pétrole lourd constituera la principale source de nouvelles réserves. Depuis l'approbation de la construction de Syncrude en 1973, aucun autre projet n'a été envisagé. Deux usines, Alsands (du type Syncrude) et Imperial Oil Cold Lake sont maintenant prêtes à fonctionner. Une des préoccupations majeures de l'Ontario est d'obtenir un nouvel engagement concernant un programme accéléré de construction d'usines de ce genre en vue d'atteindre l'autosuffisance pétrolière.

Toutefois, une exploitation trop rapide des sables pétrolifères et du pétrole lourd soulève un certain nombre de contraintes et de préoccupations fondées :

- opposition possible du gouvernement de l'Alberta pour des raisons sociales ou d'environnement;
- création probable de graves pressions financières en Alberta ou de tensions sur les marchés canadiens de capitaux;
- pénurie de main-d'oeuvre qualifiée;
- nécessité d'améliorer de façon extensive la technologie essentielle; et
- accentuation possible des déséquilibres économiques des régions du fait de la fuite de la main-d'oeuvre et des capitaux vers l'Ouest du Canada d'une part et de la réduction du potentiel de croissance économique dans le Centre et l'Est d'autre part.

Conclusion

Pour que le Canada devienne autosuffisant en matière de pétrole, des mesures devront être prises dans les trois secteurs suivants : la conservation, la substitution et l'exploitation de nouvelles réserves. D'après l'analyse de l'Office national

de l'énergie, qui a fait ressortir l'importance de la conservation, le Canada aura besoin de 7 raffineries de sables pétrolifères ou de pétrole lourd en 1995 pour devenir autosuffisant. En tenant compte des contraintes et des préoccupations exprimées ci-dessus, il est possible qu'un programme d'exploitation de sables pétrolifères comprenant 4 à 5 usines supplémentaires et l'application accélérée de mesures de conservation et de substitution soient plus adéquats et réalisables. Ces mesures permettraient également de stimuler l'activité économique dans l'Est du Canada. Quant aux provinces consommatrices, elles devront faire des efforts de conservation et encourager l'utilisation des ressources énergétiques intérieures et le remplacement du pétrole afin d'atteindre leurs objectifs de balance des paiements et de croissance à long terme. Ce serait également la meilleure façon de réaliser l'objectif national de croissance régionale équilibrée.

On estime le coût supplémentaire de l'autosuffisance pétrolière à $35 milliards, ce qui représente 7 raffineries de sables pétrolifères ou des mesures de conservation et de substitution correspondantes. Tout en reconnaissant le prix élevé de cette autosuffisance, il est décourageant de constater que, sur les $22 milliards de recettes supplémentaires provenant des hausses de prix antérieures, moins d'un tiers a été investi dans l'exploration, l'exploitation et la

mise en valeur des réserves de pétrole synthétique. Les provinces productrices ont bénéficié de la moitié des recettes sous forme de redevances et de primes foncières. Il est urgent que tous les gouvernements s'engagent à élaborer un plan national destiné à réaliser l'autosuffisance pétrolière et à obtenir les moyens de financement nécessaires pour y arriver.

ANNEXE D : STRATÉGIE D'ADAPTATION DE L'INDUSTRIE

Le fait que le Canada ait besoin d'une politique cohérente qui aidera ses industries-clés à la fois à s'adapter à la majoration des coûts qui résultera de la hausse du prix du pétrole et de bénéficier de nouvelles possibilités en matière d'énergie est indiqué par les considérations suivantes :

. La hausse des prix des ressources énergétiques a entraîné l'inefficacité énergétique d'une partie importante du capital social du Canada.

. D'après les normes internationales, l'industrie canadienne est particulièrement axée sur l'énergie.

. L'ensemble de l'industrie canadienne est relativement peu efficace en matière d'énergie par rapport à ses principaux concurrents.

. Comparativement, l'industrie a entrepris peu de recherche et de développement en ce qui concerne les technologies qui se rattachent aux ressources énergétiques renouvelables.

. Une partie importante des dépenses d'exploitation du pétrole et du gaz naturel est affectée à l'importation d'équipements et de services, ce qui restreint les possibilités de développer les compétences canadiennes à un niveau compétitif.

. Dans un monde qui se préoccupe des ressources énergétiques, nos industries doivent soutenir la concurrence sur les marchés national et international avec des appareils et des équipements efficaces sur le plan de l'énergie.

La hausse des prix des ressources énergétiques dans le monde entier a entraîné l'introduction de produits et de techniques efficaces du point de vue de l'énergie chez les principaux partenaires commerciaux du Canada. Si le secteur manufacturier du Canada veut rester compétitif dans un monde qui se préoccupe de plus en plus de l'énergie, sa stratégie

industrielle doit être plus axée sur l'énergie. Le rendement énergétique peut être sensiblement amélioré, mais on ne pourra le faire qu'en investissant dans un équipement d'immobilisation efficace sur le plan de l'énergie et en accroissant sensiblement la recherche et le développement qui contribueront à augmenter le rendement énergétique des procédés et des produits fabriqués au Canada.

Il est essentiel d'accroître l'efficacité de l'utilisation de l'énergie et la productivité de la main-d'oeuvre et du capital afin de compenser la réduction du revenu réel résultant de la hausse du prix du pétrole et du gaz. Le secteur commercial a un rôle important à jouer, non seulement comme consommateur de produits pétroliers mais également comme catalyseur dans le domaine de l'exploitation de nouvelles sources d'énergie et de nouveaux produits permettant d'économiser de l'énergie.

Dans la plupart des industries manufacturières du Canada, y compris les cinq principaux consommateurs d'énergie, un investissement en immobilisations pourrait entraîner une économie considérable d'énergie. Les équipements neufs ont généralement un meilleur rendement énergétique que les installations anciennes. Par conséquent, les facteurs qui favoriseront la formation de capital amélioreront également le rendement énergétique. Les investissements en immobilisations nécessaires à l'amélioration du rendement énergétique dans le secteur manufacturier ont été estimés entre $926 millions pour une hausse du prix de $2 et plus de $3 milliards

pour une hausse du prix de $7, si des mesures de soutien efficaces sont prises pour permettre cette adaptation.

Parmi les industries qui consomment beaucoup d'énergie, et qui par conséquent ont le plus besoin d'une amélioration de rendement énergétique, se trouvent celles qui se rattachent aux métaux primaires et produits minéraux non métalliques, au papier et produits dérivés, à l'alimentation et aux boissons. Les industries qui bénéficieraient le plus de produits à meilleur rendement énergétique sont l'automobile, les gros appareils ménagers et de nombreux équipements et outillages à moteur. En outre, il sera peut-être nécessaire d'envisager une aide spéciale dans le plan de réinvestissement pour certaines entreprises qui dépendent fortement du pétrole brut.

Il est souhaitable de créer des programmes et des stimulants afin d'aider l'industrie à s'adapter à la hausse des prix des ressources énergétiques, en particulier du pétrole, et la réduction possible des réserves de pétrole à long terme. Il sera donc nécessaire d'adopter des mesures qui permettent la conservation de l'énergie et la substitution des combustibles.

. Des subventions pourraient être accordées aux usagers industriels afin de les aider à supporter les coûts de substitution du gaz naturel ou d'autres sources énergétiques au pétrole. De même, il serait souhaitable de faire des efforts pour rendre l'amélioration du fuel résiduel rentable pour les raffineurs.

Un nouvel environnement canadien et mondial soucieux des problèmes énergétiques produira de nouvelles fournitures et de nouveaux outillages et équipements qui utiliseront l'énergie plus efficacement. Des mesures doivent par conséquent être implantées afin d'encourager le développement des compétences canadiennes dans le secteur commercial pour profiter de ces nouvelles possibilités.

De par l'importance stratégique de l'industrie automobile en Ontario, il semble qu'un programme important de développement d'une nouvelle technologie permettant d'économiser de l'énergie dans le secteur des pièces d'automobile favoriserait l'autosuffisance pétrolière et la croissance économique à long terme. Il serait également en harmonie avec le souhait qu'à l'Ontario de réduire un déficit approximatif de $4 milliards de pièces d'automobile et d'assurer une partie équitable de la production automobile en Amérique du Nord. La réduction des automobiles et l'amélioration de la consommation de carburant doivent être envisagées rapidement afin que l'industrie automobile canadienne puisse concurrencer efficacement les produits européens et japonais qui sont importés en Amérique du Nord.

Parmi les autres mesures industrielles envisagées, il convient de souligner :

. Aide au secteur privé pour assumer les coûts d'aménagement dans les secteurs suivants :

- énergie renouvelable
- transports en commun
- instruments
- chauffage collectif
- électrification des voies ferrées
- technologie des pièces d'automobile,

- Accroissement des mouvements de capitaux risques vers des débouchés industriels reliés à l'énergie, particulièrement dans le secteur des petites entreprises;
- Introduction de stimulants spéciaux pour la recherche et le développement des ressources énergétiques;
- Préférence aux produits canadiens pour les projets d'immobilisations qui se rattachent à l'énergie et élimination des politiques d'approvisionnement discriminatoires de la part des provinces.

En ce qui concerne l'exploitation de ressources énergétiques autres que le pétrole, particulièrement des ressources renouvelables, le secteur commercial aura là encore un rôle catalyseur. Une aide financière importante devra être apportée à l'industrie afin qu'elle puisse mettre au point les technologies qui assureront l'autosuffisance énergétique.

L'économie de l'Ontario doit maintenant faire face à la cherté de l'énergie et, comme le reste du monde industriel, doit résoudre de graves problèmes d'adaptation. Cette adaptation est inévitable et la société bénéficiera de ses avantages pendant longtemps. Les règles de la réussite commerciale changent. Néanmoins, l'avenir industriel de l'Ontario restera brillant si l'adaptation se fait efficacement.